



LA INCIDENCIA FINANCIERA DE LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Luis Ángel HIERRO RECIO
Universidad de Sevilla

1.- INTRODUCCIÓN.

A lo largo del proceso descentralizador derivado de la creación del Estado de las Autonomías en base a la Constitución de 1.978, han sido muchos los debates originados en relación a las sucesivas reformas sufridas por el sistema de financiación. El más reciente de ellos ha tenido como problema central la cuestión de la "corresponsabilidad fiscal", a cuya falta se le atribuyen, al menos, dos tipos de problemas: los de carácter político, que hacen referencia a la incapacidad por parte de las Comunidades Autónomas para realizar su propia política y que implican la defensa del aumento de las competencias en materia de ingresos hasta alcanzar niveles de autonomía similares a los obtenidos en materia de gasto; y los de naturaleza económica, asociados fundamentalmente a la "ilusión financiera" derivada de la desconexión existente entre recaudación y gasto, que se traduce en que el ciudadano no puede valorar eficientemente la actuación de cada una de las administraciones, al desconocer la efectiva distribución de los fondos, con lo que la dimensión de cada nivel administrativo y de gobierno difícilmente resulta eficiente.

Ahora bien, este debate sobre corresponsabilidad fiscal, ampliamente aderezado con múltiples documentos de carácter científico, ha tenido, como en otras ocasiones, una discusión paralela relativa a la incidencia financiera asociada a una reforma que implica el aumento de la corresponsabilidad fiscal. Pues, como resulta inevitable, cualquier modificación del sistema de financiación siempre va a producir una alteración en los fondos percibidos por cada Comunidad Autónoma, con independencia de la trascendencia de la misma.

De hecho, cuando se repasan los sucesivos acuerdos alcanzados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se observa que los aspectos referidos a la incidencia financiera ocupan un papel fundamental. Por ejemplo, es normal que en todos los acuerdos aparezca cláusulas relativas a: garantizar que la reforma del sistema no va a producir recortes en los fondos recibidos por cada Comunidad en el año de implantación del sistema (neutralidad financiera en el año base) (Cláusula II.4 del Acuerdo de 20-1-92, Cláusula III.3 del Acuerdo 1º de 7-9-93 y Cláusula 3.3 del Acuerdo 1º de 23-8-96); y que la evolución de los ingresos de cada Comunidad va a mantenerse dentro de unos márgenes (Cláusula II.6 del Acuerdo de 20-1-92, Cláusula III.5 del Acuerdo 1º de 7-9-93 y Acuerdo 7º de 23-8-96). Quiere ello decir que el problema de la incidencia financiera asociada a cualquier reforma del sistema de financiación se constituye en aspecto principal de la mayor parte de las negociaciones y, por ende, que su análisis merece una reflexión detenida.

Es más, no es que esta cuestión sea básica porque la realidad demuestra que los agentes políticos la colocan en un lugar preferente, también lo es porque gran parte del análisis económico de la descentralización del sector público se centra en aspectos que explicita o implícitamente están

relacionados con la misma. Así, en las cuestiones relativas a la capacidad tributaria de la haciendas subcentrales, principalmente en lo referido a la distorsión en la asignación de los factores productivos y a los comportamientos estratégicos de competencia fiscal es fácil percibir que tienen relación con la distribución financiera de recursos, ya que ambos problemas están asociados a la capacidad de una administración subcentral para inducir a la localización y ésta puede conseguirse por la vía de los incentivos fiscales o por otros métodos como son las subvenciones explícitas o implícitas. Quiere ello decir, que ambos fenómenos pueden producirse cuando unas administraciones disponen de fondos excedentarios, con lo que la distribución de recursos se transforma en una cuestión clave.

Del mismo modo, los estudios dedicados a las transferencias intergubernamentales ponen el énfasis en los sistemas de transferencias destinados a la nivelación fiscal. En este caso la cuestión esencial es definir un sistema con el que, teniendo en cuenta el coste de los servicios, las necesidades de estos y el esfuerzo fiscal realizado, se garantice una equiparación de la prestación de los servicios de todas las administraciones subcentrales. En consecuencia, estos sistemas de nivelación fiscal no son más que una respuesta al problema de la distribución de fondos entre administraciones, con lo que se refuerza nuestra afirmación inicial en relación a la relevancia del problema en el ámbito científico.

2.- ¿CUÁNDO UNA REFORMA ES NEUTRAL EN TÉRMINOS FINANCIEROS?

Una aproximación al análisis de la incidencia financiera de carácter redistributivo que lleva aparejada cualquier reforma exige una clasificación previa. En principio, se pueden identificar dos tipologías:

a.- Por una parte la que distingue según la incidencia financiera de la reforma produzca efecto redistributivo entre niveles de gobierno o entre administraciones de un mismo nivel. En el primer caso, la reforma produce una redistribución que modifica los recursos que cada nivel gobierno obtiene (efecto entre-niveles) y, en el segundo, la redistribución asociada a la reforma implica alterar la participación que cada administración, autonómica en nuestro caso, obtiene del total de ingresos destinados a financiar ese nivel de gobierno (efecto intra-nivel).

b.- Por otra parte, la segunda tipología distingue la incidencia financiera según produzca efectos financieros "inicial" y "dinámico". De forma que el primero hace referencia a la incidencia que tenga la reforma en la financiación del período en que se instaure y el segundo se refiere al efecto financiero que se produce a lo largo del período de vigencia como consecuencia de la distinta evolución de los ingresos según la fuente de donde se obtienen.

Clasificados los efectos financieros asociados a las reformas, el siguiente paso para su análisis consiste en la definición del concepto de "neutralidad". Al respecto podemos establecer que una reforma del sistema de financiación será neutral cuando no altere la posición financiera de cada administración implicada o, dicho de otro modo, cuando no produzca ningún tipo de efecto financiero. En base a ello debemos definir distintos tipos de neutralidad. Comencemos con la "neutralidad redistributiva entre-niveles".

Supongamos un Estado en el que existe una administración central, AC, y varias Comunidades Autónomas, CA. Cada administración obtiene unos fondos con los que se financia, de forma que el total de fondos obtenidos por ambos niveles F, en el año que se va a tomar como base, viene dado por:

$$F_b = FAC_b + FCA_b$$

Si durante el período se renegocia el sistema sin que se modifiquen los mecanismos de los que se obtienen los ingresos de todas las administraciones, para el período base la nueva ecuación que define la distribución de recursos será:

$$F_b = FAC'_b + FCA'_b$$

y la condición para que se cumpla la neutralidad inicial entre-niveles será:

$$FAC_b = FAC'_b$$

o lo que es lo mismo:

$$FCA_b = FCA'_b$$

Ahora bien, dicha condición no garantiza que el sistema se mantenga neutral a lo largo del período de vigencia del nuevo sistema, ya que para ello es necesario que de su evolución no se deriven alteraciones que modifiquen los ingresos que cada nivel de gobierno hubiese percibido según el sistema anterior. En este sentido, la neutralidad dinámica entre-niveles estaría garantizada si una vez finalizado el período de vigencia del nuevo sistema se cumple que:

$$\sum_{t=b}^n FCA_t = \sum_{t=b}^n FCA'_t$$

Siendo n el número de períodos de vigencia del sistema incluido el año base. Si denominamos como g y g' a las tasas de crecimiento de los fondos percibidos por las Comunidades Autónomas según el sistema antiguo y el nuevo, respectivamente, la condición anterior expresarse como:

$$\sum_{t=1}^n FCA_b \cdot (1+g)^{t-1} = \sum_{t=1}^n FCA'_b \cdot (1+g')^{t-1}$$

La ecuación anterior es equivalente a:

$$FCA_b \cdot S(n, g) = FCA'_b \cdot S(n, g')$$

en la que la función S representa el valor final actuarial de una renta unitaria.

Evidentemente, cuando en el año base se garantiza lo que hemos denominado como neutralidad inicial del sistema, la condición de neutralidad dinámica sólo se producirá si se cumple que:

$$g = g'$$

Es decir, siempre que la reforma del sistema no afecte a los mecanismos de obtención de ingresos, se podrá garantizar la neutralidad dinámica entre-niveles, si la reforma no modifica la tasa de crecimiento de los ingresos de ninguno de los niveles de gobierno.

De forma idéntica a la exposición anterior se puede desarrollar el concepto de “neutralidad redistributiva intra-nivel”. Dado que los recursos destinados a la financiación del nivel autonómico se distribuyen entre las distintas Comunidades, para el año base, si no se modifica el sistema:

$$FCA_b = \sum_i FCA_{ib}$$

mientras que con el nuevo sistema:

$$FCA'_b = \sum_i FCA'_{ib}$$

La neutralidad inicial intra-nivel estará garantizada si para cada Comunidad, se cumple que en el año base recibirá los mismos ingresos con el sistema nuevo que con el antiguo:

$$FCA_{ib} = FCA'_{ib}; \forall i$$

Mientras que la neutralidad dinámica intra-nivel vendrá definida por:

$$\sum_{t=b}^n FCA_{it} = \sum_{t=b}^n FCA'_{it}; \forall i$$

o lo que es lo mismo:

$$g_i = g'_i; \forall i$$

siendo g_i y g'_i , como antes, las tasas de crecimiento de los fondos percibidos por cada Comunidad Autónoma i según el sistema antiguo y el nuevo, respectivamente.

Nótese, antes de continuar, que la neutralidad financiera, en cualquiera de sus afecciones no incorpora ningún tipo de juicio en relación a los criterios de distribución de los recursos financieros entre las distintas administraciones. Ya que con independencia de cual sea el criterio imperante previamente a cualquier reforma, la garantía de neutralidad no es más que un mecanismo de conservación del criterio de partida. No obstante, sí es cierto que cuando no se garantiza dicha neutralidad el resultado será siempre una alteración, mayor o menor según la reforma aplicada, de la distribución de los fondos y, en consecuencia, del criterio de reparto.

3.- LOS EFECTOS FINANCIEROS ASOCIADOS A LAS REFORMAS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Analizado el problema de la neutralidad y definidas sus condiciones, dado que normalmente la neutralidad dinámica no se cumple, se hace necesario abordar el problema de calcular la incidencia redistributiva que produce cualquier reforma del sistema. Para ello vamos centrarnos en el nivel Comunidades Autónomas y vamos a definir el efecto financiero como “la ganancia o pérdida de ingresos acumulada derivada de la modificación del sistema de financiación” de dicho nivel de gobierno

Supongamos que, previamente a la reforma del sistema que estará vigente durante los n años siguientes, incluido como año base el inmediato anterior a la aplicación de la reforma, las Comunidades se financian mediante dos fuentes de ingreso, A y B , que crecen a unas tasas s y r , respectivamente. Si el sistema no se reformase la financiación a obtener por una Comunidad durante dichos años, sería:

$$FPCA = A_b \cdot S(n, s) + B_b \cdot S(n, r)$$

Que es la financiación de referencia para calcular las redistribución financiera asociada a cada reforma. Por otra parte como, tras la reforma del sistema, cada Comunidad obtendrá una nueva financiación acumulada en el período de vigencia de la reforma $FPCA'$, podemos valorar el efecto financiero total de la reforma como la diferencia entre las financiaciones acumuladas con y sin reforma:

$$\Delta FPCA = FPCA' - FPCA$$

El problema consiste, por consiguiente, en determinar la nueva financiación acumulada, para lo cual habrá que tener en cuenta las consecuencias que cada reforma puede producir sobre la estructura de la financiación.

En principio, las fuentes de financiación son múltiples: pueden ser impuestos o transferencias, pueden tener asignados crecimientos asociados a distintos parámetros, pueden organizarse en forma de fondos a distribuir entre distintos niveles o administraciones del mismo nivel bajo muy diversos criterios, pueden

establecerse distintos mecanismos de interconexión entre las fuentes, etc. Y por ello también pueden ser de muy distinto tipo las formas que puede tomar las modificaciones del sistema. En concreto pueden ser: modificaciones de las fuentes de financiación, producidas bien por las incorporaciones de nuevas fuentes de financiación o bien por la sustitución total o parcial de unas fuentes por otras; alteración de las estructuras de reparto internas de una fuentes de financiación, que se da cuando se modifica el método o las variables de reparto de los mecanismos de financiación organizados en forma de fondos; cambios en las variables que definen las tasas de crecimiento de las distintas fuentes de financiación; y, finalmente, variaciones en los mecanismos de relación que se establecen entre las fuentes de financiación vinculada.

A continuación analizaremos los efectos financieros que se derivan de los tipos de reforma que se acaban de señalar¹.

CASO 1: Incorporación de una nueva fuente de financiación. Como consecuencia de la reforma se introduce una fuente adicional C que crece a una tasa q. En este supuesto la nueva financiación de la Comunidad sería:

$$FPCA' = A_b _ S(n, s) + B_b _ S(n, r) + C_b _ S(n, q)$$

$$\Delta FPCA = FPCA' - FPCA = C_b _ S(n, q)$$

En este supuesto, al introducirse una nueva fuente de financiación, los ingresos percibidos por las Comunidades aumentan y la reforma no es neutral inicialmente. La incidencia financiera de la reforma vendrá dada por:

CASO 2: Sustitución parcial de fuentes de financiación. En este caso la reforma implica cambiar la importancia relativa de cada fuente de financiación en el total. Así, suponiendo que se aumenta la fuente A al cambio de disminuir la fuente B, manteniendo la neutralidad inicial en el año base, la nueva financiación será:

siendo:

$$\Delta A = _ \Delta B$$

Y la incidencia financiera será:

$$\Delta FPCA = \Delta A _ S(n, s) + \Delta B _ S(n, r) = \Delta A _ [S(n, s) - S(n, r)]$$

Por lo que el mayor o menor saldo financiero dependerá de lo que represente la sustitución de fuentes para cada Comunidad en el año base y tendrá valor positivo o negativo según la tasa de crecimiento de la fuente de fuente que se incrementa se mayor o menor que la que se reduce. Evidentemente, si ambas tasas de crecimiento coinciden la reforma será neutral.

CASO 3: Modificación de las variables de reparto de un Fondo. En este caso, al estar organizada la fuente de financiación en forma de "Fondo", la cantidad obtenida por la Comunidad es un porcentaje de dicho fondo. Por ejemplo, si el fondo está dotado por una cantidad M, la Comunidad j obtiene:

$$A = a_j _ M$$

Siendo a_j su porcentaje de participación. Si como consecuencia de la reforma el porcentaje se modifica y pasa a ser a'_j , la nueva cantidad percibida en el año base será:

$$A = a'_j _ M$$

¹ Las ecuaciones que se van a utilizar son representativas de efectos financieros intra-nivel.

Y la incidencia financiera de la reforma será:

$$\Delta FPCA = (a'_j - a_j) _ M_ S(n, s)$$

En este tipo de reformas la modificación de los porcentajes implica aumentar los recursos de unas Comunidades a cambio de la reducción de los de otras, de forma que según la diferencia entre los porcentajes sea positiva o negativa se obtendrá ganancia o pérdida de recursos. No obstante, puede decidirse modificar la cuantía del fondo a fin de evitar el efecto financiero negativo. En este caso el efecto financiero vendría dado por:

$$\Delta FPCA = (a'_j - a_j) _ M_ S(n, s) + a'_j _ \Delta M_ S(n, s)$$

que sería positivo siempre que el segundo sumando fuese mayor que el primero.

CASO 4: Cambios en las variables que definen la tasa de crecimiento de una fuente de financiación. Cada fuente de financiación incorpora una tasa de crecimiento que puede venir definida por la propia fuente o por cualquier índice que se le asocie. Suponiendo que como consecuencia de una reforma se modifica la tasa de crecimiento de la fuente A, la nueva financiación acumulada será:

$$FPCA' = A_b _ S(n, s') + B_b _ S(n, r)$$

Y la incidencia financiera:

$$\Delta FPCA = A_b _ [S(n, s') - S(n, s)]$$

En este supuesto el efecto financiero, que también podrá ser positivo o negativo según la reforma haya supuesto un aumento o una disminución de la tasa de crecimiento de la fuente afectada, será tanto mayor cuanto mas elevada sea la cuantía de ingresos que obtiene la Comunidad por la fuente de ingresos a la que afecta la reforma.

CASO 5: Variación en los mecanismos de que relacionan las distintas fuentes de financiación. En el sistema de financiación autonómica es factible que existan relaciones entre las fuentes de financiación. Las formas de relación pueden ser de tres tipos: conectando las tasas de crecimiento, las cantidades del año base o una combinación de las anteriores. Siendo el tercer tipo el utilizado en el caso español.

Así, desde la puesta en marcha de la Participación en los Ingresos del Estado en 1.984, en España se ha utilizado esta alternativa para cerrar el sistema, haciendo que de la cantidad percibida por este concepto se hayan de deducir los ingresos por tributos y tasas cedidas. En términos de la nomenclatura utilizada, si A es la fuente de cierre del Sistema y B se deduce de ella, la financiación acumulada sin reforma viene dada por:

$$FPCA = [A_b _ S(n, s) - B_b _ S(n, r)] + B_b _ S(n, r) = A_b _ S(n, s)$$

Si, por ejemplo, se introduce como reforma el que a partir del año base se modifica la tasa de crecimiento de la cantidad que se resta, haciéndola coincidir con la de la fuente A, entonces:

$$FPCA' = [A_b _ S(n, s) - B_b _ S(n, s)] + B_b _ S(n, r) = A_b _ S(n, s)$$

Con lo que se producirá un efecto financiero de incidencia:

$$\Delta FPCA = B_b _ [S(n, r) - S(n, s)]$$

En este caso, el efecto financiero será tanto mayor cuanto mas elevada sea la cantidad que la Comunidad obtiene por la variable cuya tasa de crecimiento se modifica y será positivo o negativo según la reforma implique, respectivamente, una reducción o un aumento de dicha tasa.

$$PPIE_t = \frac{CE_{t-1} - TC_{t-1}}{INC_{t-1}}$$

Como se puede observar, son múltiples las formas en las que una reforma del sistema de financiación autonómica puede alterar los recursos obtenidos por cada Comunidad y en consecuencia por las que dicha reforma puede no ser neutral. En realidad, salvo que un sistema de financiación establezca garantías definitivas de comportamiento dinámico, en términos de tasas de crecimiento de ingresos totales idénticas para todas las Comunidades, lo normal es que hasta la más insignificante de las reformas produzca efectos financieros redistributivos y, por ende, no neutralidad dinámica.

2.-LAS REFORMAS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y SU INCIDENCIA FINANCIERA.

Si bien no puede ser objeto de este trabajo el analizar exhaustivamente la incidencia financiera de las distintas reformas de las que ha sido objeto el sistema de financiación autonómica, sí es posible y necesario hacer un breve repaso de las mismas y encuadrarlas dentro de la clasificación realizada con anterioridad, a fin de situarnos en la última reforma, a la que sí prestaremos más atención.

a.- El sistema inicial.

Tras el período provisional que supuso la creación de las distintas Comunidades Autónomas, entre 1.982 y 1.984 se definió el sistema de financiación autonómica. La base de dicha definición se encontraba en el concepto de coste efectivo y en la asociación que se establecía entre los distintos componentes de coste y los métodos de financiación alternativos. Así, el coste de un servicio se descomponía en “Coste Efectivo” (gastos de personal, compra de bienes corrientes y servicios e inversiones de reposición) y “Coste Complementario” (inversiones nuevas, subvenciones corrientes y subvenciones de capital) y la financiación asociada se establecía de la siguiente forma: Tributos y Tasas Cedidas (TC) y Participación en los Ingresos del Estado (PIE) para el coste efectivo y Fondo de Compensación Interterritorial y transferencias directas de los Presupuestos Generales del Estado, para el coste complementario. En realidad la estructura de la financiación contenía dos bloques, financiación condicionada (fundamentalmente FCI) y financiación incondicionada (PIE y TC). Actuando la PIE como fuente de cierre de la parte incondicionada.

Conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA se utilizó como base el concepto de coste efectivo y el porcentaje de participación de cada Comunidad 1.984 fijó la siguiente fórmula:

siendo CE el coste efectivo de los servicios transferidos e INC la recaudación obtenida por el Estado en los impuestos no susceptibles de cesión. Este sistema de cálculo y los porcentajes para cada Comunidad Autónoma fueron aprobados por Ley a finales de 1.984 y dichos porcentajes se fueron actualizando en los dos ejercicios posteriores.

En la medida en que utilizaba como base para el cálculo del porcentaje el coste efectivo, no supuso redistribución financiera entre las Comunidades en el momento de su entrada en vigor, ni tampoco en ejercicios posteriores ya que la garantía financiera se obtenía por cada Comunidad mediante la actualización del coste efectivo, siguiendo un método idéntico al del período previo. No obstante apareció el problema de que la evolución del coste efectivo era menor que el crecimiento de los ingresos por tributos cedidos y de la variable INC.

En 1.984 se promulgó la ley del Fondo de Compensación Interterritorial, que supuso la concreción definitiva de dicho mecanismo de financiación que quedó articulado como sigue. Su cuantía mínima

venía determinada por el 30% de la inversión pública, definida como inversión real nueva¹, por lo que en las dotaciones del fondo no participaba la inversión de reposición, que iba incluida en el coste efectivo de los servicios transferidos. Todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias del FCI, debiendo elaborar un programa de desarrollo regional que servía de base para las inversiones a financiar con la participación en el FCI. La distribución del fondo se realizaba en un 70% inversamente proporcional a la renta per cápita, ponderada por el número de habitantes de cada región; en un 20% proporcionalmente al saldo migratorio, considerando tanto la migración interna como la externa de los últimos 10 años; en un 5% proporcionalmente al desempleo diferencial respecto a la media; y en un 5% proporcional a la superficie del territorio; con la particularidad de que en el segundo tramo sólo participaban las Comunidades con saldo migratorio positivo, y en el tercer tramo sólo lo hacían las Comunidades en que el desempleo era superior a la media. Finalmente, calculados los porcentajes de participación, y dado que se valoraba el "hecho insular" como definidor de necesidades adicionales para Canarias y Baleares, se incrementaba el porcentaje de estas Comunidades en un 5%, más un 1% adicional por cada 50 Km de distancia entre los territorios insulares y la península, procediéndose con posterioridad a minorar dicha cantidad en el porcentaje de las Comunidades no insulares, de manera proporcional.

$$PPIE_t = \frac{CE_{t-1} - TCN_{t-1}}{INC_{t-1}}$$

Evidentemente, la regulación del FCI, en la medida en que sustituía el criterio discrecional por una norma concretada en sistema de porcentaje, supuso una cierta redistribución financiera asociada a la misma, no obstante, en la realidad tuvo una escasa repercusión, al menos en los porcentajes, como consecuencia del ajuste realizado en la ponderación de las variables. De hecho, este método de ajuste en los porcentajes para evitar excesivos efectos financieros ha sido un mecanismo aplicado de forma sistemática en las sucesivas reformas del FCI y de la Participación en Ingresos del Estado.

b.- Las reformas.

La gran oleada de reformas comenzó con la introducción del concepto de recaudación normativa de los tributos cedidos en 1.986, continuó con el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1.986, para el quinquenio 87/91, en el que se reformó el PPI y el FCI y finalizó con una nueva reforma del FCI en 1.990.

Efectivamente, el hecho de que el PPI cubriese aquella parte no financiada con tributos cedidos, originaba un efecto desincentivo en la recaudación de dichos tributos, ya que la garantía de financiación del coste inducía a que la Comunidad Autónoma, no sólo no procurase una gestión eficiente de los tributos, sino que incluso la descuidase interesadamente para no aparecer entre los votantes como una Administración fiscalmente "voraz". Para subsanar este problema se optó por la introducción en la fórmula de determinación del PPI de una corrección, según la cual se establecía una estimación de la recaudación de los tributos y tasas cedidas, "recaudación normativa", que los hacía variar en la misma cuantía que el coste efectivo.

$$Ingreso_t = CE_{t-1} - TCN_{t-1} + TC_{t-1} = CE_{t-1} + (TC_{t-1} - TCN_{t-1})$$

Esta reforma, en apariencia de escasa trascendencia, a la postre resultó de enorme importancia, pues impuso un mecanismo de relación entre las fuentes que eliminó el carácter de cierre de la PIE. La forma analítica de expresar el nuevo PPIE fue la siguiente:

¹ A partir de su regulación, el FCI quedó dotado en el nivel máximo, el 40%.

Con lo que esta nueva forma de considerar los tributos cedidos dio lugar a una percepción sesgada del criterio básico de reparto. En realidad, y dado que la recaudación normativa se incorporaba en el cálculo del PPIE, la ecuación de ingreso real venía dada por:

$$Ingreso_i = (PPIE_i * INC_{i-1}) + TC_{i-1}$$

con lo que se alteraba la distribución financiera de los fondos, pues a partir de ese momento el criterio de reparto ya no fue únicamente el del coste efectivo incluido en el PPIE, sino que para una parte de los ingresos fue la recaudación territorializada de los tributos cedidos. Ello con independencia de que en el año de la reforma el sistema se calculase para garantizar la neutralidad inicial.

En definitiva, y en términos de incidencia financiera, la reforma alteró la tasa de crecimiento del mecanismo de ajuste, en idéntica forma a lo analizado en el "caso 5" del epígrafe anterior, con lo que las Comunidades fueron más beneficiadas cuanto mayor fue la recaudación obtenida en el año base por tributos y tasas cedidos y cuanto más crecía la recaudación real de los mismos con respecto al año base.

El Acuerdo de 1.996 para la reforma del sistema de financiación supuso múltiples cambios. En principio se pretendía que el sistema se basase en la definición de indicadores objetivos de las necesidades de gasto de las Comunidades, de acuerdo a lo establecido en el Art. 13 de la LOFCA. Se consideraron criterios socio-económicos representativos de estas necesidades los siguientes: población, superficie, insularidad y número de unidades administrativas. Además se tuvieron en cuenta dos criterios adicionales, uno de carácter redistributivo, la riqueza relativa, y otro de tipo compensador, el esfuerzo fiscal. Estos criterios objetivos tenían distinta ponderación para las competencias en educación o para el resto de competencias.

Para el cálculo del PPI se distinguió entre los fondos destinados a financiar las competencias de educación, que sólo se repartían entre las Comunidades con competencias del 151, y los fondos destinados a financiar las competencias del 143 que se repartían entre todas las Comunidades de régimen común. El mecanismo era el siguiente: en primer lugar se fijaba el montante global de participación de las Comunidades en los ingresos del Estado, y para ello se calculaba la cantidad de recursos destinados a los servicios transferidos, compuesta por la anterior PIE, los tributos cedidos, las subvenciones de autogobierno y las subvenciones condicionadas, todo ellos referidos a 1.986, además del 25% del FCI para el mismo año y un incremento de financiación adicional aportado por el Estado.

La suma de esas cantidades representa el volumen de fondos a repartir entre Comunidades en 1.986, FCA. Dicha cantidad se repartía en dos conceptos: financiación de las competencias educativas, FCAE, y financiación de las restantes competencias comunes, FCAC. En concreto el primer concepto absorbía el 58% y el segundo el 42% restante.

Las cantidades así calculadas se repartían entre las distintas Comunidades afectadas en cada caso, siguiendo los criterios socio-económicos señalados con anterioridad, de forma que a cada Comunidad *i* le correspondía una cantidad:

$$FCA_i = [a_{1i} _ FCAE] + [[a_{2i} _ FCAC]$$

siendo a_{1i} y a_{2i} sus respectivos porcentajes de participación calculados según los mencionados criterios.

$$FPPI_i = FCA_i - TPC_i - SC_i$$

Llegados aquí, los ingresos vía PPIE que correspondían a cada Comunidad Autónoma se determinaban siguiendo el método de restar la recaudación normativa de los tributos cedidos y las subvenciones condicionadas que aún se mantenían vigentes. Es decir:

Para la transformación de la citada cantidad en porcentaje sólo era necesario determinar la base para que actuase como denominador:

$$PPI_i = \frac{FPPI_i}{ITAE}$$

En concreto se seleccionó como base el concepto ITAE, "Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente", que representaba el total de ingresos tributarios del Estado no cedibles a las Comunidades Autónomas, más el importe de las cotizaciones a la Seguridad Social y por Desempleo, deduciendo los recursos transferidos a la C.E.E.

Con el nuevo sistema se fijaba un PPIE constante para cada Comunidad, con lo que a partir de esta reforma fueron los elementos determinantes de la evolución del ITAE los que marcaron la tasa de crecimiento de los ingresos de las Comunidades. No obstante, para controlar la redistribución financiera entre-nivel que el nuevo sistema podía producir, se establecieron dos tipos de garantías: una que ponía un techo máximo, la de variación nominal del PIB, y otra que fijaba un mínimo, el crecimiento del llamado "gasto equivalente del Estado", es decir, el crecimiento de los gastos que realizara el Estado en departamentos que han transferido servicios a las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere al FCI, el Acuerdo de 1.986 implicó que parte de la inversión nueva pasase a ser responsabilidad del bloque de financiación incondicionada, quedando reducido el FCI en un 25%. Ello supuso que a partir de 1.987, el FCI sólo estuviese dotado con un 30% de los fondos destinados a inversión por parte del Estado, frente al 40% anterior, si bien, a cambio, se estableció un mecanismo de coordinación entre el FCI y los fondos FEDER, de manera que cualquier Comunidad podía cofinanciar proyectos de inversión con los fondos comunitarios recibidos por España, con un límite máximo del 30% de la cantidad recibida por la Comunidad vía FCI.

A pesar de lo aparatoso de la reforma, lo cierto es que los efectos financieros derivados de la misma no fueron tan importantes como cabría pensar. Primero, porque el sistema partía de garantizar un crecimiento mínimo según el gasto equivalente, y segundo porque se calculó la ponderación de las variables de reparto con el fin de evitar efectos financieros redistributivos en el año base.

Lo más trascendente en términos de incidencia financiera fue que varió la tasa de crecimiento de la PIE, asociándola al ITAE, con el límite mínimo antes citado y el máximo del crecimiento del PIB nominal, y la transferencia de ingresos de FCI a PIE. En el primer aspecto nos situamos en una incidencia como la descrita en el "caso 4" y en el segundo como la del "caso 2" del epígrafe anterior y en consecuencia el beneficio fue tanto mayor cuanto mayor era la cantidad que representaba la participación en los ingresos del Estado y la cantidad transferida de FCI a PIE, respectivamente.

Este período de reformas no concluyó hasta que a mediados de 1.989 se alcanzó un nuevo acuerdo de modificación del F.C.I. Con él se modificó la estructura del fondo, de forma que a partir de 1.990 sólo recibieron fondos vía FCI las Comunidades Autónomas cuya renta per cápita fuese inferior al 75% de la renta per cápita Europea. Es claro que una transformación tan profunda del FCI, que excluyó a muchas Comunidades de su participación, no tenía viabilidad si a cada Comunidad no se le dotaba de los fondos que antes recibía de FCI por otra vía. Es por eso por lo que se disminuyó la cuantía del FCI, que siguió

manteniéndose en un 30% de la inversión civil nueva, pero ponderado por la población de las Comunidades Autónomas que eran beneficiarias, y se concedió una compensación de carácter transitorio destinada a cubrir los gastos de inversión que antes financiaba el FCI. Ciertamente fue esta una oportunidad para que la reforma hubiese introducido unos efectos financieros favorables a las Comunidades que quedaban afectadas por el FCI, sin embargo, y como se mostrará más adelante, la redistribución financiera terminó por beneficiar a las Comunidades excluidas.

Apenas finalizada la reforma del FCI, comenzó un nuevo proceso de reforma del sistema que culminó con el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1.992. En este Acuerdo los puntos a destacar fueron los siguientes. En primer lugar, la modificación de las ponderaciones de las variables destinadas a definir la PIE, dándole un peso fundamental a la población, y unas reglas de modulación que establecían unos límites superiores e inferiores en el crecimiento relativo de los ingresos de cada Comunidad en relación a las de su grupo competencial, 151 ó 143, destinadas a evitar un excesivo efecto de dichos cambios. Y, en segundo lugar, la incorporación a la PIE de las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza, la compensación transitoria y una cantidad adicional en concepto de “recursos adicionales para financiar la inversión nueva”. En definitiva fue una combinación de reformas al modo de los “casos

2” y “3”, en la que fueron más beneficiadas aquellas Comunidades con mayor población, ya que esta variable se constituyó en el criterio básico de reparto.

No obstante, es de destacar que la incorporación de la compensación transitoria a la PIE terminó por hacer de la reforma del FCI de 1.990 una reforma regresiva. Ello se debió a que al ser una reforma según el “caso 2”, en la que se sustituía FCI por PIE, y al crecer esta última fuente más que la primera, que se quedó estancada en el mínimo fijado en el Acuerdo de 1.990, las Comunidades se beneficiaron de la reforma más cuanto menores fueron sus ingresos vía FCI. Con lo que fueron las Comunidades con mayor nivel de renta las que obtuvieron un mayor efecto financiero positivo.

3.- LOS EFECTOS FINANCIEROS DE LA CESIÓN DEL IRPF .

a.- La reforma de 1.993.

Con fecha 7 de Octubre de 1.993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó una reforma del sistema de Participación en los Ingresos del Estado, por la que esta fuente se dividía en dos tramos de participación en ingresos, uno similar al existente hasta el momento y otro constituido por una Participación en la Recaudación del IRPF en cada territorio. Siguiendo la nomenclatura utilizada hasta el momento, siendo A la fuente Participación en Ingresos del Estado, incluida la recaudación normativa de tributos y tasas cedidas y B el tramo de Participación del 15% en la Recaudación del IRPF , la ecuación definitoria del sistema era:

$$FPCA' = A'_b _ S(n, s) + B_b _ S(n, r) = A_b _ S(n, s) - B_b _ S(n, s) + B_b _ S(n, r)$$

Ahora bien, dado que el acuerdo se introducían unas reglas de modulación en el tamaño de la diferencia ente el segundo y el tercer término del tercer miembro de la ecuación, de forma que dicha diferencia debía encontrarse dentro de unos límites fijados en porcentaje sobre la financiación total teórica de cada año, el resultado final fue una gran reducción del posible efecto financiero de la reforma. En realidad, como consecuencia de las reglas de modulación, el efecto financiero de la reforma venía determinado por un mínimo:

$$\Delta FPCA_{\min} = 0.0025 _ FCAT_{94} + 0.005 _ FCAT_{95}$$

y por un máximo:

$$\Delta FPCA_{mx} = 0.01_FCAT_{94} + 0.02_FCAT_{95}$$

$$\Delta FPCA_{mx} = 0.005_FCAT_{94} + 0.02_FCAT_{95}$$

para las Comunidades de 143 y 151, respectivamente.

Evidentemente, la posibilidad de alcanzar el máximo de efecto financiero era tanto mayor cuanto más elevada fuera la recaudación por IRPF en la Comunidad y cuanto más creciera dicha recaudación en su territorio.

b.- El nuevo modelo de financiación autonómica.

El Acuerdo de 1.993 sólo tenía vigencia para los años 1.994 y 1.995, estando previsto en el mismo su evaluación a fin de determinar su mantenimiento o modificación. Para 1.996 fue prorrogado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, con el único voto favorable del Gobierno y Cataluña, aprobándose un nuevo modelo de financiación autonómica para el período 1997-2001 en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de fecha 23 de Septiembre de 1.996. Su contenido fundamental es el siguiente.

Por una parte se produce la cesión parcial del 15% del IRPF mediante la división de la tarifa del impuesto en dos partes, nacional y autonómica, siendo esta última fijada por cada Comunidad Autónoma con unos límites de variación del $\pm 20\%$ respecto de una tarifa autonómica de referencia que se establece mediante ley. Dicha capacidad normativa se extiende a las deducciones no empresariales y a los principales elementos de los tributos cedidos.

Por otra parte, se mantiene la participación del 15% de la recaudación territorial del IRPF, en los mismos términos que en el anterior modelo, con las salvedades de que no existe ninguna regla de modulación para ningún año y de que se prevé la transformación de esta participación en un cesión parcial del tributo una vez que todas las Comunidades asuman las competencias de educación.

Al igual que en el sistema anterior la Participación en los Ingresos del Estado funciona como mecanismo de ajuste de forma que, para el cálculo del porcentaje que se aplica sobre los ingresos del Estado durante todo el período, se resta de la cantidad que se percibía por PIE en el año base la cantidad que representa la Participación del 15% en la Recaudación del IRPF y la cantidad representativa del 15% del IRPF cedido en ese mismo año. Una vez calculado dicho Porcentaje de Participación el mismo evoluciona según los Ingresos Ajustados del Estado (ITAE) sin limitación.

Para controlar el efecto financiero de la reforma se establecen tres garantías de suficiencia financiera: la primera afecta a los ingresos procedentes de fuentes asociadas al IRPF y opera garantizando un crecimiento mínimo igual al crecimiento del PIB nacional o 90% del crecimiento de la recaudación nacional por IRPF, si este es mayor que el primero, ambos considerados como crecimiento acumulado en todo el período de vigencia; la segunda afecta al volumen total de recursos obtenidos por las tres fuentes de financiación y garantiza el 90% del incremento de los recursos obtenidos por el total de las Comunidades Autónomas por las tres fuentes durante todo el período; y la tercera garantiza el 90% de la financiación media per cápita de cada año a partir de que se transfieran los servicios de educación a las Comunidades del 143.

c.- Los efectos financieros asociados a la reforma.

El primer problema con el que nos encontramos a la hora de evaluar los efectos financieros de la reforma de 1.996 es la determinación de cuál hubiese sido el modelo de financiación vigente de no haberse realizado dicha reforma, ya que el modelo de participación en el IRPF de 1.993 tenía una vigencia

limitada a 1.994 y 1.995, y fue prorrogado para 1.996 sin vocación de continuidad. Además dado que existen Comunidades que no habían aceptado la implantación del modelo y otras que no habían aceptado la prorrogación, es difícil tomar una situación de partida uniforme para todas las Comunidades. En realidad, se pueden hacer tres supuestos de modelo previo a la reforma: el que entró en vigor en enero de 1.992, el reformado en 1.993 con las reglas de modulación de 1.995 o el mismo sin modulación. El primero tiene a su favor que fue aprobado por unanimidad, que era un sistema de concepción completamente distinta a la que se deriva de la cesión del IRPF como tramo de la PIE o como tributo cedido y que es el que se toma como base para la definición de la neutralidad inicial en el Acuerdo de septiembre de 1.996. De ahí que sea éste el que elijamos como referencia para evaluar el impacto financiero de una reforma cuyo elemento principal es la cesión de dicho impuesto.

Una segunda puntualización necesaria es la referida a la cesión de la capacidad normativa. Fruto de dicha cesión, con el nuevo modelo es factible que las Comunidades hagan uso de la misma para aumentar o disminuir la carga fiscal sobre sus contribuyentes, con lo que el efecto financiero total dependerá del efecto financiero discrecional derivado del ejercicio que cada Comunidad haga de la facultad otorgada. Dado que no existe ningún mecanismo de relación entre las fuentes que indique la incidencia financiera del hecho de modificar o no la normativa tributaria en lo que compete a cada Comunidad, la evaluación del efecto financiero “original” asociado a la reforma debe partir del no uso de dicha capacidad normativa. Bien entendido que cuanto mayor es el peso que los tributos cedidos tienen en la financiación de una Comunidad, mayor es la posibilidad de la Comunidad para amplificar dicho efecto original. Pues si bien el margen para modificar la normativa es el mismo para todas las Comunidades, la cantidad sobre la que opera dicho margen difiere sensiblemente¹.

El tercer gran problema con el que hay que enfrentarse a la hora de evaluar la incidencia financiera de la reforma es la estimación de las tasas de crecimiento a aplicar a las distintas fuentes de financiación. Por una parte nos tenemos que referir a la tasa de crecimiento de la PIE, ya que como consecuencia de la reforma se elimina la garantía mínima del crecimiento del “gasto equivalente” y el tope máximo del crecimiento del PIB nominal. Con ello por primera vez su evolución se asocia realmente a la magnitud sobre la que se calcula el porcentaje de PIE, los ITAE, y la previsión ha de realizarse sobre la evolución de los mismos. Por otra parte, para evaluar la incidencia financiera será necesario realizar supuestos en relación a la evolución de la recaudación del IRPF y ello puede resultar complicado, sobre todo por la distinta incidencia que tienen las reformas de dicho impuesto en cada Comunidad.

Realizadas estas matizaciones podemos comenzar a modelizar el efecto financiero original de la reforma. Según el modelo de 1.992 las Comunidades se financiaban mediante la PIE, calculada como porcentaje de los ITAE, con unos límites de evolución que determinan una tasa de crecimiento s . En base a ello la financiación acumulada de cada Comunidad en los cinco años de vigencia más el año base vendría dada por:

$$FPCA_{96-01} = A_{96} _ S(6, s)$$

Por su parte, la puesta en marcha del nuevo sistema implicaría una financiación acumulada:

$$FPCA'_{96-01} = A'_{96} _ S(6, s') + B_{96} _ S(6, r) + C_{96} _ S(6, r)$$

donde B y C representan, respectivamente, la participación territorializada y la cesión parcial del IRPF. En principio, para la mayor parte de las Comunidades se cumple las cantidades de ambos conceptos en el año base, 1.996, son las mismas puesto que son representativas de un mismo porcentaje. Y por

¹A este respecto, tengase en cuenta que la capacidad normativa afecta, no sólo al IRPF sino también a los tributos y tasas cedidos.

neutralidad inicial del modelo también se cumple que la minoración de ingresos vía PIE es idéntica y de signo contrario a los ingresos obtenidos en el año base por los dos conceptos antes citados. En consecuencia se cumple que:

$$B_{96} + C_{96} = 2 B_{96} = -\Delta A_{96}$$

y por tanto que:

$$FPCA'_{96-01} = A'_{96} - S(6, s') + 2 B_{96} - S(6, r) = A_{96} - S(6, s') + 2 B_{96} - [S(6, r) - S(6, s')]$$

Con lo que el efecto financiero vendrá dado por la ecuación¹:

$$\Delta FPCA_{96-01} = A_{96} - [S(6, s') - S(6, s)] + 2 B_{96} - [S(6, r) - S(6, s')]$$

Lo que indica que el efecto financiero se produce por el cambio de la tasa de crecimiento de la PIE y por el efecto de la diferencia entre las tasas de crecimiento del IRPF en cada Comunidad y el crecimiento de los ITAE.

En cuanto al primero, hay que tener en cuenta que la diferencia en tasas de crecimiento se debe a que antes el crecimiento del PIB nominal limitaba el crecimiento de la PIE y con el nuevo sistema de financiación esto no ocurre. No obstante, también hay que hacer notar que este primer efecto sólo opera cuando la tasa de crecimiento de los ITAE es mayor que la tasa de crecimiento del PIB nominal. En caso contrario $s=s'$ y el efecto se hace nulo. Este primer efecto será tanto mayor cuanto mayor sea el ingreso que obtiene una Comunidad vía PIE y no incorporará diferencias entre las Comunidades por tasas de crecimiento, ya que s y s' son las mismas para todas ellas.

En cuanto a la posible evolución del crecimiento de los ITAE se pueden realizar distintas apreciaciones. Por una parte existen factores que pueden inducir a prever un crecimiento mayor que el PIB nominal, como son las necesidades de la convergencia en cuanto a déficit y deuda pública y los compromisos de austeridad contraídos para los años posteriores. No obstante, también es cierto que por parte de las autoridades se ha asumido el compromiso de no aumentar la presión fiscal global y ello requiere que, con independencia de la secuencia evolutiva que sigan las variables, al final del mandato del actual Gobierno se consiga una relación "Impuestos/PIB" equivalente a la de 1.996. De hecho, en el propio Acuerdo, en su página 4 se establece la anterior previsión: *"Por otra parte, las reformas tributarias proyectadas para la presente legislatura contemplan reducir la tributación por el IRPF y no elevar la presión fiscal global, lo que significa que la recaudación impositiva del Estado evolucionará previsiblemente en los próximos años con índices que no sobrepasarán el incremento del PIB (en términos nominales)".* Si este compromiso se mantiene, el resultado casi inevitable es que ITAE y PIB crezcan a la misma tasa, con lo que el primer efecto financiero sería cero para todas las Comunidades.

Lo anterior tiene su excepción en el caso de que el crecimiento del gasto equivalente sea mayor que el de los ITAE y menor que el del PIB. Bajo dicha condición, el efecto financiero por este primer concepto sería negativo y las Comunidades perderían ingresos en proporción a la importancia de su recaudación vía PIE. No obstante, al fijarse como previsión la igualdad de crecimiento de ITAE y PIB y como, de la misma forma que en el caso anterior, las condiciones de convergencia ejercen su peso obligando a un severo control del gasto, parece razonable suponer que el gasto equivalente no va a crecer por encima de los ITAE, con lo que de nuevo se llega a la previsión de que este primer efecto financiero probablemente sea nulo.

Si las condiciones anteriores se cumplen, el único efecto financiero original sería el segundo, el que se debe a la diferencia entre la tasa de crecimiento del IRPF y de los ITAE. Y será tanto mayor cuanto más represente la recaudación del IRPF en la financiación de la Comunidad en el año base y mayor sea la tasa de crecimiento de la misma. En cuanto a lo primero, las cantidades se obtienen de sumar la recaudación territorializada del IRPF y la obtenida por la cesión parcial del 15% de dicho Impuesto que aparecen en el Cuadro 2 del Acuerdo de septiembre de 1.996. En ellas se observa la gran disparidad entre Comunidades, tanto en el grupo del artículo 143 como en el del 151, con lo que resulta razonable pensar, a priori, que los efectos financieros deben ser muy dispares.

En cuanto a lo segundo, el problema consiste en intentar establecer una previsión de la evolución del IRPF en cada Comunidad. Lo que a su vez entraña la dificultad de establecer previsiones sobre la evolución general del impuesto y detectar los posibles efectos diferenciales en cada Comunidad.

En los Cuadros 1,2, 3 y 4 que se incluyen en el anexo, aparecen las cifras de la evolución de la recaudación del IRPF por Comunidades entre 1.989 y 1.994, los seis últimos años para los que se dispone de datos oficiales, del número de contribuyentes, de la base imponible media y del tipo medio efectivo del impuesto, incluyendo tasas de crecimiento anuales de la recaudación y tasa anual de crecimiento acumulado del período. En ellos se observa que el crecimiento de este tributo presenta una alta variabilidad por la gran incidencia que en el mismo tienen: la evolución de la economía, por su naturaleza de estabilizador automático, y los cambios de normativa discrecionales derivados de su condición de instrumento fundamental de la política económica. Esto último implica que, con independencia de que la economía se mantenga en una senda de estabilidad, las modificaciones legales que se produzcan pueden hacer que se desvirtúe cualquier previsión.

Hecha esta salvedad, se aprecia que para el período considerado, la recaudación por Comunidades no parece presentar la característica de progresividad que se le podría suponer al tributo. Así, Comunidades como Andalucía, Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha o Galicia, presentan tasas de crecimiento de la recaudación superiores a la nacional, mientras que las de mayor riqueza como Baleares, Cataluña o Madrid, crecen a un ritmo inferior. La explicación a este fenómeno se encuentra en varios factores: por una parte, en que en el año 1.989, el primero de la serie, se produjo un importantísimo crecimiento de la recaudación que hace que determinadas Comunidades partan de valores muy elevados (este fenómeno se puede observar en la serie larga de recaudación que aparece en el Cuadro 5); por otra parte, también se aprecia, que en la mayoría de los casos el incremento de recaudación tiene como origen fundamental el crecimiento del número de contribuyentes (ver Cuadro 2); y finalmente se aprecia, en el Cuadro 4, que la variable que menos ha crecido ha sido tipo medio efectivo, principalmente como consecuencia de la actualización de la tarifa por motivos de inflación, por el fin de la tributación conjunta y por el tratamiento fiscal cada vez más favorable de las rentas del capital. La unión de todos estos factores ha determinado ese comportamiento no progresivo en términos de crecimiento de la recaudación territorializada.

No obstante, cuando se toma la serie larga de recaudación, se corrige en parte este fenómeno, ya que se reduce el efecto las variaciones coyunturales tanto de naturaleza económica como político-económica. Si bien sigue apreciándose en casos particulares como los de Aragón, Asturias y Cantabria que el efecto de la evolución del número de declarantes es fundamental.

En relación a lo que es de nuestro interés, el establecimiento de previsiones de crecimiento de la recaudación del IRPF por Comunidades para el quinquenio que nos ocupa, procederemos como sigue:

¹ Para la Comunidades a las que no se les aplican los dos 15%, el término **2B** se sustituye por **B+C**.

En primer lugar, establecemos una previsión en relación al crecimiento del PIB nominal que, considerando tanto los escenarios de inflación asociados a la Convergencia como una previsión razonable de crecimiento estable para la economía española, proponemos se sitúe en el 5.5% anual.

A continuación, para estimar la tasa de crecimiento de la recaudación del IRPF a nivel nacional, tomamos la tasa de crecimiento del IRPF a nivel nacional del período 1.989-1.984, 13.75% (última casilla de la última columna del Cuadro 1) y le restamos la tasa de variación del PIB para el mismo período, 8.75% (última casilla de la última columna del Cuadro 6). Obtenida dicha diferencia, 5%, la sumamos a la previsión de crecimiento del PIB para el período 1.997-2.001, establecida con anterioridad, y habremos fijado nuestro escenario de crecimiento de la recaudación del IRPF a nivel nacional para dicho período: 10.5% anual.

Finalmente, calculamos la tasa anual de crecimiento acumulado de la recaudación del IRPF para cada Comunidad. Para ello, tomamos la diferencia entre la tasa de crecimiento de recaudación de cada Comunidad y la nacional, según los datos de la serie de recaudación del Cuadro 5. Al existir dos series podríamos plantear dos escenarios distintos, el que se corresponde con los datos de la serie corta y el que se corresponde con los de la serie larga. No obstante, parece más acertado suponer una evolución como la que presenta la serie larga, ya que esta se encuentra más al margen de las variaciones de naturaleza coyuntural. Una vez calculada dicha diferencia, que podemos considerar representativa del efecto diferencial que se produce en el crecimiento de la recaudación para cada Comunidad, la sumamos a la tasa de crecimiento del IRPF a nivel nacional propuesta para el período 1.997-2.001, y obtenemos la tasa de crecimiento de la recaudación en cada Comunidad (columna 4 del Cuadro I).

Finalizado todo el proceso de fijación de previsiones sobre la evolución de las distintas variables, aplicando la ecuación que definía el efecto financiero de la reforma, podemos cuantificar el efecto financiero por Comunidad y el total, que es el que aparece en la columna 5 del Cuadro I. En los datos se aprecia lo dispar del efecto producido por la reforma, que va, en las Comunidades del 151, desde los más de 380.000 millones de pesetas adicionales que previsiblemente obtendría Cataluña hasta los 60.000 que obtendría Canarias y, en las del 143, de los 173.000 millones de pesetas para Madrid, hasta los 4.700 de Asturias. Como se observa, con el escenario establecido, la reforma supondría para el Gobierno un desembolso adicional de casi 1,2 billones de pesetas.

No obstante, hemos establecido un segundo escenario financiero suponiendo que la diferencia entre el crecimiento del IRPF y del PIB se reduce a la mitad. En este caso el efecto financiero total se reduce también aproximadamente a la mitad, si bien la distribución del mismo es desigual entre las Comunidades. Aquí de nuevo las Comunidades con un efecto financiero más elevado son Cataluña y Madrid, y las que obtiene un menor efecto financiero en cada grupo pansan a ser Galicia y Cantabria.

Además del escenario anterior, hemos incluido un tercer escenario, que es el que se corresponde con la neutralidad entre-niveles que se establece verbalmente en la página 4 del Acuerdo de 23 de septiembre del 96, en el que se afirma literalmente que: *"La atribución a las Comunidades Autónomas de un tramo del IRPF no va a suponer una pérdida neta de recursos para el Estado, dadas las expectativas de crecimiento de la recaudación en función de la política tributaria del Gobierno"*. La aplicación de dicha afirmación en el modelo que hemos planteado implicaría un efecto financiero total nulo como consecuencia de la reducción de la tributación del IRPF, que supone, en términos del modelo, una equiparación en las tasa de crecimiento del PIB y de la recaudación del IRPF. Dicho escenario se introduce en las dos penúltimas columnas del Cuadro I. En ellas se observa, un efecto financiero total prácticamente nulo, 11.000 millones de pesetas, que sin embargo produciría pérdidas para casi todas las

Comunidades. De nuevo aquí las más beneficiadas serían Cataluña y Madrid, que obtendrían efectos financieros positivos significativos, 82.000 y 21.000 millones de pesetas, respectivamente.

Finalmente se incluye un cuarto escenario financiero, en el que se supone que las reformas del IRPF hacen que el crecimiento de éste sea inferior al del PIB, 3.5% y 5.5% respectivamente. Dicho escenario se considera en la medida en que aparece implícita la posibilidad de su existencia cuando en el Acuerdo se fija el primer sistema de garantía, al que posteriormente nos referiremos. En las cifras que aparecen en las dos últimas columnas del Cuadro I, se observa que este nuevo escenario produce un efecto financiero negativo para todas las Comunidades. Siendo en las Comunidades de Andalucía y Madrid donde se produce una mayor pérdida de recursos, en cada grupo. Bajo este escenario, la Administración Central obtiene de la reforma 381.000 millones de pesetas y, evidentemente, no existe neutralidad entre-niveles.

d.- Las garantías.

Como ya se señaló, el Acuerdo de financiación incluye tres sistemas de garantía que operan secuencialmente: el primero sobre los ingresos vía IRPF, el segundo sobre los ingresos vía IRPF y PIE, y el tercero sobre el total de ingresos, incluidos los tributos y tasas cedidos en su cantidad normativa¹.

En cuanto al primer sistema, el Acuerdo establece, en su página 47, que: *"En el conjunto del quinquenio, cada Comunidad Autónoma deberá obtener un crecimiento de los recursos proporcionados por la tarifa complementaria del IRPF y, en su caso, la participación territorializada en dicho impuesto, igual, como mínimo, al crecimiento que, en el mismo período, haya experimentado el PIB estatal expresado en términos nominales.*

En caso de que el referido incremento del PIB arroje un valor superior al experimentado por la recaudación del Estado por IRPF en el mismo período quinquenal, la garantía de crecimiento mínimo de la financiación de cada Comunidad Autónoma por los mecanismos del impuesto, será del 90 por 100 del citado incremento del IRPF estatal."

Con el supuesto de crecimiento del PIB que hemos fijado, el primer sistema de garantía implica que si para alguna Comunidad el crecimiento de los ingresos vía IRPF es inferior al que se deduce de aplicar una tasa de crecimiento anual del 5.5%, obtendrá una cantidad adicional por el Fondo de garantía. Esta situación sólo se produce en el caso de Asturias en el segundo escenario propuesto y en el caso de Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Asturias, Cantabria, Aragón y Castilla y León en el tercer escenario. En el cuarto escenario, cuando el crecimiento del IRPF es menor que el del PIB, y en consecuencia sólo se garantiza el 90% de lo que crezca el IRPF nacional, el resultado es que el primer sistema de garantía no impide la existencia de efectos financieros negativos. Aunque, eso sí, reduce parcialmente los efectos financieros negativos de las Comunidades a las que se les aplica la garantía. Finalmente, como se aprecia en los tres primeros escenarios, el sistema de garantía no altera los efectos financieros positivos, puesto que no se incorporan topes superiores a los ingresos vía IRPF, por lo que Cataluña, Madrid y Baleares siguen siendo las Comunidades con mayor efecto financiero.

En el Cuadro II, se incluyen los cálculos del efecto financiero cuando se aplica el primer sistema de garantía. En el se observan las consideraciones que acabamos de realizar. Además, comparando las cifras del efecto financiero de los Cuadros I y II se puede deducir el importe total del primer sistema de

¹ Nótese, sin embargo, que para la definición del segundo de los sistemas se utiliza la cantidad representada por FT'_i , que según la ecuación (9) que aparece en la página 8 del Acuerdo incluye la recaudación normativa por tributos y tasas cedidos:

$$FT'_i = Tc_i + Ta_i + Tir_i + Pir_i + Pig_i$$

garantía y sus distribución. Así se aprecia que la garantía apenas funciona cuando el IRPF nacional crece por encima del PIB, 1.200 millones de pesetas para todo el quinquenio; que alcanza una cuantía importante, 112.000 millones de pesetas, y anula los efectos financieros negativos si ambas variables crecen al mismo ritmo; y que se reduce sustancialmente, a unos 34.000 millones de pesetas, cuando el PIB crece más que el IRPF. Ello implica que la garantía no está concebida para evitar la pérdida de recursos por parte de las Comunidades Autónomas, sino para garantizar que los mismos evolucionen según la recaudación por IRPF.

En cuanto al segundo sistema de garantía, "garantía de suficiencia dinámica", tiene un comportamiento ciertamente extraño, como aparece en el Cuadro III. Cuando las Comunidades Autónomas obtienen un mayor efecto financiero y en consecuencia más recursos, en el primero de los escenarios, aporta una financiación adicional de 58.000 millones de pesetas, mientras que su operatividad se reduce sensiblemente, poco más de 1.700 millones de pesetas, cuando las Comunidades obtienen menos recursos, haciéndose prácticamente irrelevante¹. También, al igual que en el caso anterior, la garantía de suficiencia dinámica no es efectiva para evitar desviaciones de ingresos positivas, de ahí que no se pueda afirmar que el segundo sistema de garantía contribuya a un acercamiento efectivo del crecimiento de la financiación de todas las Comunidades².

Finalmente, el tercer sistema de garantía depende, en su aplicación, de dos condicionantes. En primer lugar, de que estén transferidas las competencias de educación a todas las Comunidades, con lo que su operatividad está sujeta a consideraciones de naturaleza política. Y en segundo lugar, al estar fijada la garantía en términos de financiación per cápita del total de las Comunidades, el término de referencia dependerá en gran medida de la valoración que hagan de las transferencias de educación las Comisiones Mixtas de Transferencias y del dato de población que se tome en consideración. Tales condicionantes impiden una estimación de cual sería el resultado de aplicar la tercera garantía.

4.- CONCLUSIONES.

De todos los datos que se han presentado se pueden extraer varias conclusiones relativas a la neutralidad de la reforma del sistema de financiación autonómica puesta en marcha a partir del Acuerdo de 1.996 para la cesión del IRPF y a sus efectos financieros:

En primer lugar se puede afirmar, que la reforma, incluidos los sistema de garantía, no está concebida para mantener la neutralidad intra-nivel. Por el contrario, tiene por objeto romper con el criterio básico de reparto de fondos imperante en el sistema anterior. Durante la primera etapa del Estado de las Autonomías el criterio imperante fue el "coste efectivo de los servicios", lo que favoreció a las Comunidades que partían de un nivel de servicios mayor. Posteriormente se hizo bascular el sistema hacia el criterio de la "población", lo que produjo un acercamiento de la financiación per cápita de las Comunidades. Si la reforma hubiese implicado neutralidad intra-nivel, el criterio de la población se hubiese mantenido. Sin embargo, con la reforma el sistema se ha escorado hacia el criterio de la recaudación territorializada de los impuestos, con lo que es inevitable que a partir de ahora obtengan cada vez más fondos las Comunidades en las que tiene un mayor peso la recaudación de los tributos cedidos. Sobre todo, si además del efecto financiero original de la reforma, tenemos en cuenta el efecto discrecional que deriva de la posibilidad de utilizar la capacidad normativa cedida.

¹ Téngase en cuenta que la garantía de suficiencia dinámica no resta recursos a las Comunidades, por lo que las cantidades negativas que aparecen en el Cuadro III realmente toman valor cero.

² Sí se podría realizar la anterior afirmación en el supuesto de que las cantidades negativas operasen como tales.

En segundo lugar, el nuevo sistema no ha sido diseñado con objeto de mantener la neutralidad entre-niveles. Por el contrario, la neutralidad depende de una reforma posterior del IRPF que haga que este impuesto incremente su recaudación al mismo ritmo que el aumento del PIB nominal. No obstante, por la aplicación de la primera garantía, dicha neutralidad entre-niveles se hace imposible en la práctica. A este respecto, resulta paradójico que una reforma auspiciada por la corresponsabilidad fiscal puede terminar por hacer más dependientes a las Comunidades de las políticas tributarias del Gobierno de turno, que no son objeto de pacto entre Comunidades y Gobierno. Políticas que serán, en último término, las que determinen que las Comunidades pierdan o ganen recursos respecto a los que obtenían con el sistema anterior.

Para finalizar sólo nos queda hacer mención a que no es inviable un sistema en el que a la vez que se aumenta la corresponsabilidad fiscal, incluso en el IRPF, se garantiza la neutralidad financiera intra-nivel y entre-niveles. Si se hubiese establecido un sistema de "tax credit", en base al cual se hubiese mantenido la tarifa estatal del impuesto y los sujetos hubiesen podido deducir de ella la cuota líquida autonómica, hasta un máximo del 15% de su cuota líquida estatal por cada 15% de IRPF cedido a la Comunidad, en concepto de deducción por doble tributación en IRPF, podría haberse articulado la corresponsabilidad fiscal en el impuesto, garantizando la neutralidad. Para ello hubiese bastado con deducir de la cantidad obtenida vía PIE, el montante de las deducciones aplicadas. Con este método de relación entre las fuentes, la ecuación de la financiación acumulada de la reforma hubiese quedado como:

$$FPCA'_{96-01} = A_{96} _ S(6, s') - 2 B_{96} _ S(6, r) + 2 B_{96} _ S(6, r) = A_{96} _ S(6, s')$$

y, en consecuencia, manteniendo el supuesto de $s=s'$, todos los efectos financieros de la misma hubiesen sido nulos:

$$\Delta FPCA_{96-01} = 0$$

Evidentemente, ello no hubiese modificado el criterio básico de reparto de fondos.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALÁ AGULLÓ, F.: La Financiación de las Comunidades Autónomas. Un Análisis desde la Perspectiva de la Región de Murcia, Consejería de Hacienda y Administración Pública. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Murcia, 1.995.

CASADO OLLERO, G. y OTROS: La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas, Granada, Comares, 1.997.

HIERRO RECIO, L. A.: Economía y Hacienda de las Administraciones Subcentrales, Sevilla, Sevilla Siglo XXI, 1.996.

HIERRO RECIO, L. A.: "La Reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. Los Costes y Beneficios de la Solidaridad", Revista de Estudios Andaluces, 1.994, 20, págs. 1-20.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J.: Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal en España, Bilbao, Fundación BBV, 1.993.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J.: Manual de Hacienda Autonómica y Local, Barcelona, Ariel, 1.996.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y OTROS: Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1.995.

ANEXOS ESTADÍSTICOS: véase MAP6.XLS